

関西圏における「地方創生」政策：関西 2 府 4 県の自治体調査の結果と全体像の考察

著者	早川 有紀
雑誌名	法と政治
巻	70
号	2
ページ	29(727)-58(756)
発行年	2019-08-31
URL	http://hdl.handle.net/10236/00028176

関西圏における「地方創生」政策： 関西2府4県の自治体調査の 結果と全体像の考察

早川有紀

1. はじめに

1990年代以降の一連の地方分権改革により地方分権が一定程度進んだといえるが、地方自治体が少子高齢化による地方の人口減少に必ずしも対応できているとはいえない。こうした問題に対応するために制定されたのが2014年にまち・ひと・しごと創生法である。本法は、活力ある日本社会を実現するために各地域がそれぞれの特徴を活かして自律的で持続的な社会を生み出すことが目的とされ、制定されてから5年が経とうとしている。地方創生政策は、地方自治体が作成した地方版総合戦略をもとに地方創生関係交付金を交付され、自治体の自主的・主体的な取り組み、かつ先導的なものについて国の積極的な支援が取り組まれてきたものである。

一連の地方創生政策が地方に何をもたらしたのかについては、今後も何らかの形でこうした政策が必要とされると考えられるため、検証が進められている。村上ほか（2017）では、北海道における道内自治体調査の結果が分析され、さらに村上ほか（2018）における愛媛県・香川県における四国調査との比較も試みられ、小磯ほか（2018）で北海道を中心とした地方創生政策の意義や課題について検討された。また、坂本（2018）

では全国の自治体へのアンケート調査結果をもとに、地方創生政策がどのように取り組まれたのかが分析されている。

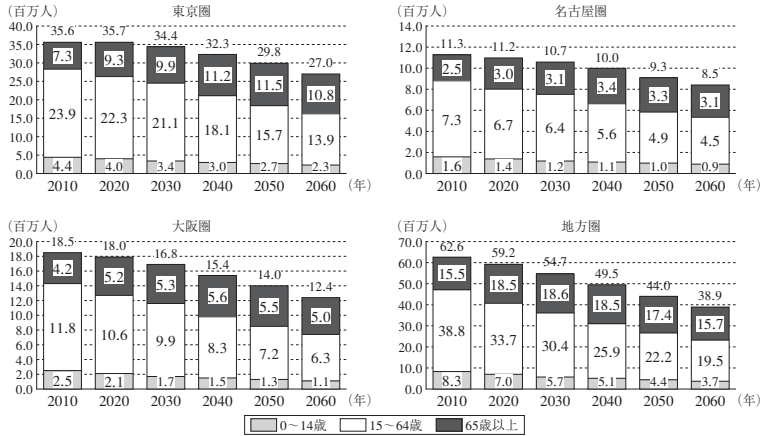
本稿では、こうした先行研究を受け、2018年7月～10月に関西2府4県の全自治体の地方創生政策担当部局を対象として行ったアンケート調査の結果をもとに、地域社会の維持や活性化を目的とした本政策が関西圏における各自治体でどのように受け止められ、地方版総合戦略が策定されたのかを分析することを目的とする。関西圏における特徴を明らかにするために、先行して行われている北海道や愛媛・香川などの地域調査や全国自治体調査との比較を可能な限り試みることとしたい。

関西圏の地域的特徴とはいかなるものであろうか。まず、大阪を中心とする大都市圏を有していることである。大阪、神戸、京都を中心とする関西大都市圏は人口1700万人を有し、その人口規模は日本において東京圏に次いでいる。また、世界の大都市圏のランキングでも、2010年時点で第12位に位置し、パリやロンドンといった世界を代表する都市圏より人口規模が大きい状況にあった。また、関西圏は鉄道が都市圏全域に整備されていることから公共交通の利便性がすぐれているだけでなく、豊かな自然環境と大都市圏が共生していることや文化遺産や歴史的資産を数多く有しておりは、国内外の観光客を惹きつける魅力とされる（関西経済連合会、2011：2, 7-8）。

一方で、都市圏全体としては将来的な人口減少が予測されている。大阪府・京都府・兵庫県・奈良県を合わせた大阪圏では2010年代以降に人口減少が始まり、若年人口が減って高齢化率が高まる傾向にある。そして、この傾向は今後も急速に進展することが予測されている（図1「地域ごとの将来人口推計の動向」）。特に山間部では過疎化が進んでおり、人口減少が地域の大きな課題として認識されている。都市圏には近いとはいえ、公共交通の便が悪い山間部では中心部への人口流出が進みやすい状況がある。

また、近年では都心部の再開発によって人口の都心回帰と大都市近郊の地域における人口減少が指摘される。

(1)
図1 「地域ごとの将来推計人口の動向」



資料) 2040年までは国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)の中間推計
2050年以降は国土交通省による試算値
出典: 国土交通省 (2015: 6)

政治学・行政学において地方創生政策に対する自治体の取組みを調査した先行研究では、坂本 (2018) で全国的な自治体対応を分析していること、村上ほか (2017)、村上ほか (2018)、小磯ほか (2018) ではさらに詳細で多岐にわたる調査項目により、人口減少に直面する特定地域における取組の特徴を明らかにしているという点に大きな意義がある。しかし、関西圏のような大都市圏を含む地域における地方創生政策の受け止めや大

(1) 地域区分は以下のとおりである。東京圏とは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県である。名古屋圏とは岐阜県、愛知県、三重県である。大阪圏とは京都府、大阪府、兵庫県、奈良県である。地方圏とは東京圏、名古屋圏、大阪圏以外の地域である。

都市圏と比較的近いにも関わらず人口減少が進む地域における地方創生政策については、十分な検証が行われてこなかったと考えられる。東京一極集中が進む中、大都市圏やその近郊における地方創生政策を検証することは、今後の中央・地方政府関係のありかたを含めて、東京以外の都市圏あるいはその近郊における地方創生政策の意義と課題について新たな視座を提供しうるものである。⁽²⁾

以下では、まず関西2府4県の全自治体を対象とした本アンケート調査の方法について、記述する。続いて、地方創生担当部局が地方創生政策にどのように取り組んだのかについて、分析する。その際には、先行研究に合わせて総合戦略の特徴をとらえるために総合計画との関係等についても着目する。それらを踏まえ、関西2府4県の自治体における地方創生政策への対応を検討すると同時に、他の地域との比較を合わせて考察することで、その特徴を明らかにする。最後に本分析から得られる結論と今後の課題を示す。

なお、本稿では関西圏の199自治体を、人口規模と都市の置かれる状況に着目して次の三つに分類し、この分類を必要に応じて分析に用いる。第一に、人口20万人以上の自治体を、「都市自治体」として分類した。人口20万人とする理由は、中核市を申し出ることができる要件になっているためである。人口規模が大きく様々なインフラが整っている自治体や、関西圏のベッドタウンが多く含まれる。第二に、過疎地域自立特別支援促進法に当てはまる地域を含む自治体を「過疎自治体」とした。過疎地域自立支援特別措置法とは、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある

(2) 地方創生政策における大都市圏の立ち位置の難しさについては、関係者も認識していたと考えられる。たとえば、大阪府については大西（2015：61-62）で述べられている。

地域に対して、必要な施策を実施することを目的として平成12年に制定されたものである。ここに分類される自治体は、高齢化の進展や急激な人口減少などに伴い、地域の様々な問題に直面していると考えられる。⁽³⁾最後に、上述した二つのカテゴリーに当てはまらないその他の自治体を「周辺自治体」とした。周辺自治体は都市自治体ほど人口規模がないものの、都心部まで通勤圏にありベッドタウンに位置付けられる自治体が多い。もちろん人口規模だけが自治体の置かれる状況を示すものではないが、まち・ひと・しごと創生会議においても人口規模を基準として地域ごとに将来人口の減少時期や段階が異なるという推計が参照されているため、⁽⁴⁾この分類を一つの指標として用いたい。

2. 調査の方法

本調査では、関西2府4県の全市町村の「地方創生担当部局」に対するアンケート調査を行った。調査項目については、村上ほか(2017)で用いられた調査票を参考⁽⁵⁾に、他の調査と比較可能なものとなるように留意しながら、自治体の対応やその内容を中立的に描き出せるよう共同研究者(北山俊哉、金崎健太郎)と作成した(全31問)。質問項目については、選択理由について問う形で2問の自由記述欄を設けたものの、ほぼすべて

(3) なお、京都市は旧京北町の地域がある点で過疎自治体の対象となるが、京都市は政令指定市で人口20万人以上の都市自治体に当てはまるため、このカテゴリーから除いた。

(4) まち・ひと・しごと創生会議第1回(平成26年9月19日)参考資料<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/h26-09-19-sankou.pdf>>(最終アクセス2019年4月26日)

(5) 村上裕一先生(北海道大学)をはじめ、北海道調査に関わられた先生方には、調査票を快くご提供いただいた。また、関西調査における調査票の作成にあたっては篠原舟吾先生(国際大学)に多くの有益なアドバイスをいただいた。改めてお礼申し上げたい。

を選択式とした。第一部では総合戦略の策定について、第二部では国と地方自治体との関係について聞いた。⁽⁶⁾

調査依頼にあたってはまず府県庁へ問い合わせ、各自治体の地方創生担当部局の連絡先を調べた。そして、兵庫県で先行調査を行ったのち、大阪府、京都府、滋賀県、奈良県、和歌山県に調査を同時に行った。はじめに兵庫県内の地方創生担当部局に対し、メールで2018年7月31日に調査依頼を送った。調査票はPDFファイルで添付し、回答そのものはQualtrics（クワルトリクス）のシステムを用いて総合戦略の担当者にウェブで回答してもらうように依頼した。調査依頼から3週間後である8月20日にいったん締め切り、回答催促のメールを送付してから2週間後、その時点で回答のない自治体に改めて個別に電話依頼を行った。なお、個別の自治体のシステムの都合によりQualtricsでの回答が困難な自治体には、回答ファイルをメール添付で送ってもらうことで対応した。

兵庫県の調査過程で特に問題がなかったことから、引き続き、同様の手法で大阪府、京都府、滋賀県、奈良県、和歌山県内の自治体に対しても地方創生担当部局に対して調査依頼を行った。2018年9月4日に兵庫県で用いた調査票と同じ内容を送り、その3週間後である9月25日にいったん締め切り、回答催促のメールを送付してから2週間後、その時点で回答のない自治体に改めて個別に電話依頼を行うことで回答を得た。

全回答数は172/199（回答率⁽⁷⁾86.7%）と非常に高かった。その内訳は、大阪府38/43（88.3%）、京都府24/27（88.8%）、兵庫県40/41（97.5%）、

(6) なお、回答は総合戦略の担当者に依頼したが、総合戦略の策定は2015年度に中心的に取り組まれていたため、当時の担当者とは異なることが想定される。また、第二部の国と地方自治体との関係については担当者の個人的な認識についてお答えいただくよう依頼した。

(7) 小数点2位以下を四捨五入した。以下同様。

滋賀県15/19 (78.9%), 奈良県31/39 (79.4%), 和歌山県24/30 (80.0%), であった。

3. 調査結果

3.1 地方創生への体制

1) 組織

まず、地方創生担当部局の組織体制についてである。部署が第二次安倍政権（石破大臣）下の地方創生に応じて新設されたものか聞いたところ、126自治体（73.2%）が既存の部署であると答えた。総合戦略づくりのために新設した自治体は少なく（13自治体，7.6%），既存の部署を格上げまたは改組したなど何らかの形で既存の部署を活用したものを含めると，実に9割近い150自治体（87.2%）が既存の部署により取り組まれたことになる。こうした組織体制は，「総合計画」の策定と変わらないと答えた自治体が最も多く（115自治体，66.9%），拡充した（34自治体，19.8%），あるいは縮小した（21自治体，12.1%）と答えた自治体を大きく上回った。総合戦略の策定における組織体制について既存の部署が活用されることは，北海道でも76.9%，愛媛・香川県内でも73.5%とされるため（村上ほか，2017：122；村上ほか，2018：53），どの地域でも一定程度共通する傾向と見受けられる。

また、地方創生政策における担当部署の「総合戦略」の担当者数（所属長は除く）について聞いたところ，平均は約2.0人で，1人ないし2人と答えた自治体が132（76.7%）と最も多かった。この数は，北海道の平均約3.2人（村上ほか，2017：123）や愛媛県・香川県の平均約2.7人（村上ほか，2018：52）より少ない結果となった。なお，関西圏の都市規模別で平均担当者数を比較すると，都市自治体では2.2人，周辺自治体では2.1人，過疎自治体では1.8人であった。都市自治体に比べ，過疎自治体では

より少ない人数配置により対応が進められていたことがわかる。

2) 総合戦略の策定過程

総合戦略の策定過程については次の点が明らかになった。まず、各自治体において「総合戦略」策定に対する首長の姿勢がこれまでの地域活性化に向けた政策と比べてどうであったか聞いたところ、ほとんどの自治体が積極的であったと評価され（165自治体，95.9%），その内訳は「これまでの地域活性化政策と比べてより積極的」（37自治体，21.5%），「これまでの地域活性化政策と同じく積極的」（128自治体，74.4%）であった。ほとんどの自治体の首長は地域活性化政策に前向きに取り組んでおり，地方創生政策もその一部として積極的な姿勢が見られたことがわかる。

「総合戦略」の策定への議会の関与についても聞いたところ，常設委員会での議論した自治体が84（48.8%），特別委員会や協議会など特別な場を設けて議論や質問を行った自治体が14（8.1%）と約半数だった。一方，その他の対応した自治体も多く（73自治体，42.4%），全員協議会などで議論する機会を設ける場合は多くみられた。もちろん，報告のみで終わらせたという自治体も複数あったが，この結果からは何らかの形で地方議員もある程度積極的に総合戦略の策定に対して関与していたことがわかる。

また，住民参加の機会が「総合計画」のときと比べてどのように確保されたのかも聞いた。「総合計画と変わらない」と答えた自治体が最も多く，74自治体（43.0%）であった。「大幅に機会を増やした」，「機会を増やした」，「やや機会を増やした」のいずれかと答えた自治体は，38自治体（22.1%）であった一方，「大幅に機会を減らした」，「機会を減らした」，「やや機会を減らした」のいずれかと答えた自治体は，58自治体（33.7%）であった。住民参加の機会が総合計画のときと比べて機会を減らしたと回答した自治体の方が機会を増やしたとする自治体に比べて多かった点につ

いて、どのように解釈すればよいかは難しい。しかし、各自治体の「総合戦略」は、「総合計画」の一部と位置づける自治体より、「総合計画」とは別のものと位置づけられている自治体やや多い傾向があった（前者は68自治体39.5%、後者は102自治体59.3%）ことを考えると、総合戦略の内容、総合戦略の策定までの時間や、職員数など、様々な制約があったことにより、住民参加の機会が減った自治体が一定数あったことが想定される。

3) 国、府県庁との関係

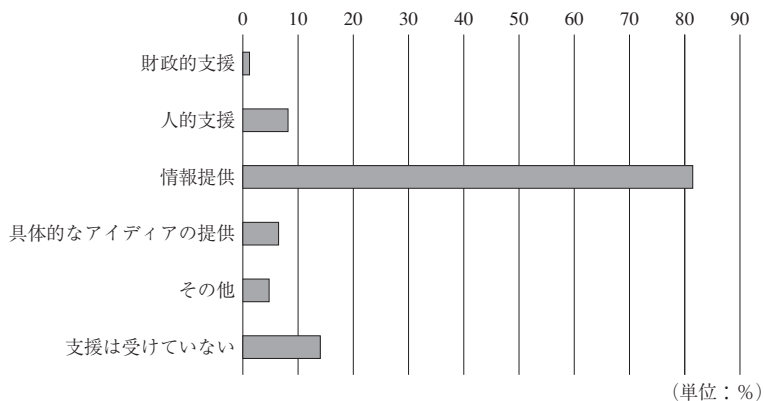
つぎに、各自治体と国や府県庁との関係についてである。「『総合戦略』策定について、まち・ひと・しごと創生本部事務局や地方創生推進事務局とやり取り・交流があった場合、それはどのようなルートを通じてですか」（複数回答可）という質問に対しては次のような回答を得た。担当部局から直接国へと答えた自治体は37自治体（21.5%）、担当部局から県庁を通じてと答えた自治体は100自治体（58.1%）であった。他に考えられうるルートとして、首長を通じて、議会を通じて、あるいは県選出の国会議員を通じてといったものがあるものの、これらを選択した自治体はほとんど見られなかった（それぞれの自治体数は5, 1, 1）。一方、特にやり取り・交流はなかったという自治体も一定数あった（55自治体, 32.0%）。

各自治体と国との関係については、北海道調査では国と特にやり取りがなかった割合が無回答などと合わせて約8割（村上ほか, 2017:55）、愛媛・香川調査でも73.5%であったことを考えると、関西圏では何らかの形で問い合わせが行われた割合が比較的多い傾向にあった。

つぎに、府県庁から各自治体への具体的な支援についてみていきたい（図2「府県庁から各自治体への具体的な支援」（複数回答可））。「『人口ビジョン』や『総合戦略』の策定について、県庁からどのような支援を受けましたか」（複数回答可）という質問に対しては、140自治体の回答が

「情報提供」に集中した（81.4%）。自由記述欄には、意見交換会や情報交換の場の設定、審議会の委員として参加といったものがあった。財政的支援や人的支援、具体的なアイデアの提供といったものは少なく、府県庁は自治体に対して情報提供を行う役割を担ったことがわかる。なお、支援は受けていないという自治体も、24自治体（14.0%）あった。過疎自治体ほど「情報提供」以外の「人的支援」や「具体的なアイデアの提供」を受けるといった傾向にあったが、都市自治体でも「情報提供」を受けるといった自治体は7割以上あった。北海道ではほとんどの自治体が道庁から何らかの支援を受けたのに対し（村上ほか、2017：124）、愛媛・香川調査では県庁からの具体的な支援が「特になかった」と答えた自治体が35.3%であったこと（村上ほか、2018：55）と比較すると、関西圏では府県庁が比較的支援を行っていたとみることができる。もちろん、情報提供といっても様々な内容が考えられるため、自治体のニーズと合致していたかについては今後検討する必要がある。

図2 「府県庁から各自治体への具体的な支援（複数回答可）」



出典：本調査による回答をもとに筆者作成

3.2 手法

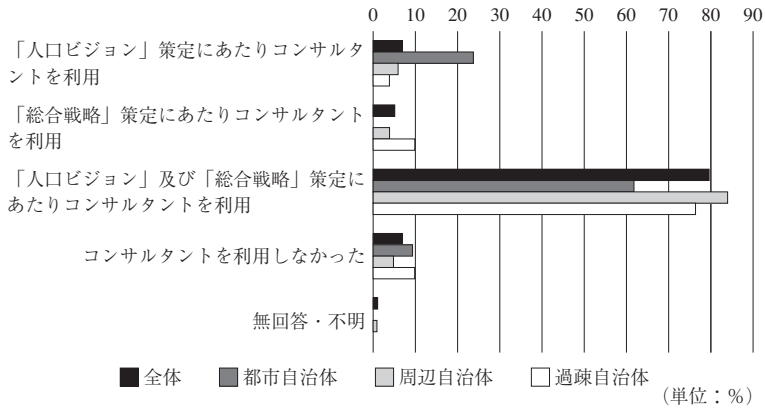
1) コンサルタントへの委託

国は、総合戦略策定に関する業務についてコンサルタントに委託する費用を1000万円まで交付することとした。「人口ビジョン」と「総合戦略」の策定にあたって、各自治体がどのようにコンサルタントを活用したのかを聞いた（図3「コンサルタントの利用について（単数回答）」）。最も多かったのは、「人口ビジョン」および「総合戦略」の策定にあたってコンサルタントを利用したとする自治体である（137自治体，79.7%）。大半の自治体は計画策定に関する業務について、コンサルタントを利用していることがわかる。なお、どちらか一方のみ利用したとする自治体は、「人口ビジョン」のみが12自治体（7.0%）、「総合戦略」のみが9自治体（5.2%）であり、やや「人口ビジョン」の方が委託されやすい傾向にあった。また、どちらの策定においてもコンサルタントを利用しなかった自治体は、12自治体（7.0%）にとどまったことから、90%以上の自治体が何からの形でコンサルタントを利用していた。

なお、全国調査においても、「総合戦略の策定にあたって、コンサルタント等に委託をしましたか」という問いについて、「委託をした」と回答した自治体の割合は77.3%、「委託はしなかった」と回答した自治体は22.7%とされる（坂本，2018：82）。コンサルタントへの業務委託の割合の高さは全国の傾向と共通しているものである。

では、どのような理由によりコンサルタントを利用したのであろうか。「人口ビジョン」の策定にあたりコンサルタントを利用した151自治体に主要な理由について聞いたところ、「国からの交付金」があったからと答えた自治体は65自治体（43.0%）、「自治体職員の専門的知識」が不足していたからと答えた自治体は56自治体（37.1%）と、大半を占めた。同様の質問を「総合戦略」の策定にあたってコンサルタントを利用した148自治

図3 「コンサルタントの利用について（単数回答）」



出典：本調査における回答をもとに筆者作成

体にその理由を聞いたところ、「国からの交付金」があったからと答えた自治体は66自治体（44.6%）と最も多く、つづき「自治体職員の専門的知識」が不足していたからと答えた自治体37自治体（25.0%）と、「自治体のマンパワー」が不十分であったからと答えた自治体は39自治体（26.6%）とで大半を占めた。国からの交付金の存在がコンサルタントの利用を促進する側面と、自治体がコンサルタントの利用により専門的知識やマンパワーを補おうとした側面があったと理解することができる。

一方、「人口ビジョン」の策定および「総合戦略」の策定いずれもコンサルタントを利用しなかった自治体は、ほとんどの自治体（12自治体中11自治体）が利用しなかった主要な理由として「自治体のマンパワー」が十分であったことをあげた。利用しなかった自治体の割合は都市自治体と過疎自治体でほとんど変わらず、利用しなかった自治体が必ずしも規模が大きい、あるいは総合戦略担当部局に職員を多く配しているという傾向はみられなかったが、計画の策定に必要なマンパワーが十分であれば、総合戦略策定の期間が限られていたとしてもこうしたコンサルタントを利用しな

くても対応できた可能性があると考えられる。

2) RESAS データ活用

地方創生政策にあたって、各自治体はその根拠としてどのようにデータを活用したのだろうか。人口ビジョンと総合戦略の策定にあたって主に活用したデータ（複数回答可）を聞いたところ、「自治体の自前データ」と答えた自治体は最も多く、142自治体（82.6%）であった。一方、人口ビジョンと総合戦略の策定にあたって国が活用を促してきたのは、「地域経済分析システム」(Regional Economy Society Analyzing System : RESAS)であった。しかし、これらを活用した自治体は半数程度（89自治体、51.7%）にとどまっている。RESAS 以外の国のデータとして、厚生労働省や国立社会保障・人口問題研究所などが提供しているデータがあるが、こうしたものを活用した自治体は、113自治体（65.7%）であった。それ以外のデータを活用した自治体はごくわずか（3自治体）であったが、県データ等を活用していた。

なお、RESAS データが十分に使われなかった傾向は他の地域とも共通する傾向である。人口ビジョンや総合戦略策定の過程で RESAS を使ったと答えた自治体は北海道で39.1%、愛媛・香川で55.9%（村上ほか、2017：126；村上ほか、2018：56-57）であり、半数以下から半数前後であった。

関西圏において RESAS が活用されなかった理由はここから十分に読み取れないが、限られた戦略策定期間において新しいデータが活用しにくかったことや、自治体の自前データには市民アンケートなども含まれるため地域データに加えて住民の要望等を重視して計画が策定された可能性が考えられる。

3) 周辺自治体との連携・調整

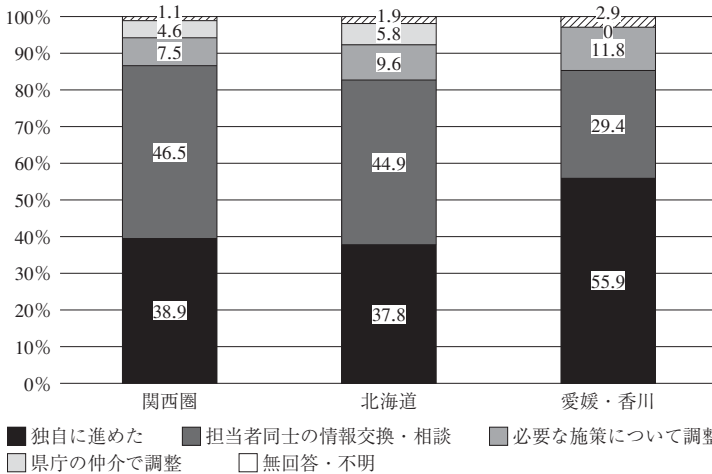
地方創生政策は、周辺自治体との連携を促すことが主眼とされたわけではない。しかし政策の性質上、地域内におけるの連携・調整も重要であるため、総合戦略の策定にあたって、周辺地域の自治体と連携・調整のあったかどうかについて聞いた。その結果、「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」と答えた自治体が82自治体（47.7%）と最も多く、次いで「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」と答えた自治体が67自治体（38.9%）と多かった。一方、「必要な施策については調整を行った」とした自治体は13自治体（7.6%）、「県庁の仲介で調整した」自治体は8自治体（4.7%）と、調整を行った自治体の方が少ない結果となった。前述したように、県庁は情報提供を行う役割は果たしていたものの、実際にこうした情報提供のネットワークに基づいた調整はほとんど行われなかったと考えられる。なお、周辺地域の自治体との連携・調整のありかたと、人口や財政力指数との相関はみられなかった。同じ質問項目について、北海道調査（村上ほか、2017：126）や愛媛・香川調査（村上ほか、2018：57）と比べた場合、関西圏では担当者同士の情報交換・相談がやや多い傾向がみられた。

このため、地方創生を受けて周辺自治体との連携が促進されたかどうかについて聞いた問いについても、「これまでと変わらない」と答えた自治体が最も多く、77自治体と半数近かった（44.7%）。一方、「大幅に促進された」（4自治体、2.3%）、「促進された」（36自治体、20.9%）、「やや促進された」（48自治体、27.9%）を合わせると、半数を超える51.1%が促進されたと認識している。同様の質問項目について、北海道調査や愛媛・香川調査とは聞き方が違うので単純比較は難しいが、北海道や愛媛・香川に比べて関西ではやや連携が促進されたという認識が強い傾向にある。地方創生政策は周辺自治体との連携・調整を目指したものではないが、総合

42(740) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

戦略策定等の取り組みによって担当者同士の情報交換などが組み込まれたことから、一定程度促進を促す効果があったとみることもできる。どのような自治体で積極的な担当者同士の情報交換が行われたのか、など今後検討する必要がある。

図4 「周辺地域の自治体との連携・調整」



出典：本調査における回答結果，村上ほか（2017：126），村上ほか（2018：57）をもとに筆者作成

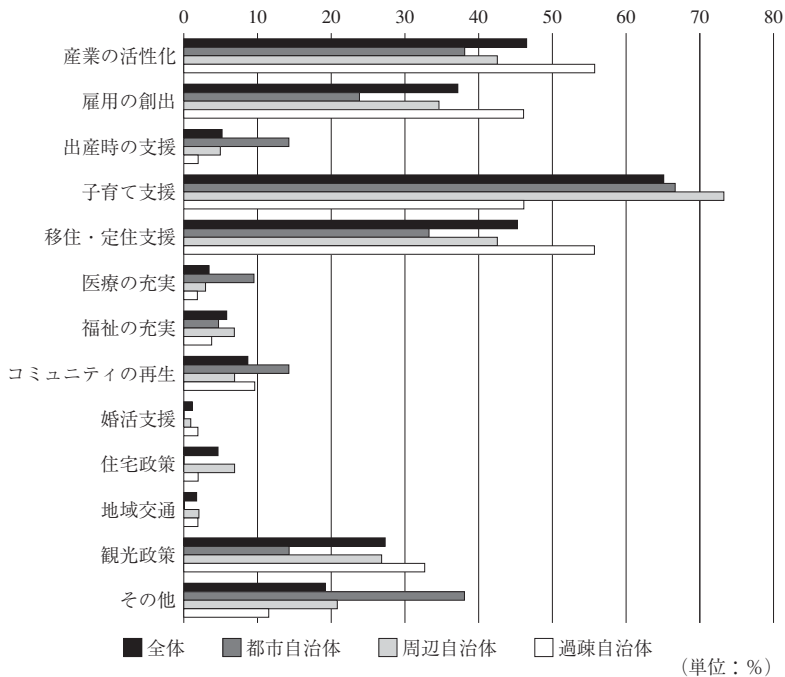
3.3 「総合戦略」の内容

1) 総合戦略の目玉・特徴

つづいて、総合戦略の内容について検討したい（図5「総合戦略の目玉・特徴（回答は3つまで）：関西圏の自治体規模別比較」）。各自治体に「総合戦略」の目玉・特徴として最大三つまで選んでもらったところ、「子育て支援」が最も多く（64.5%）、「産業の活性化」（46.5%）、「移住・定住支援」（44.8%）、「雇用の創出」（36.6%）が続いた。子育てのしやすい地域づくり，経済活動の活性化を行って若い世代を呼び込もうとする政策が

重視されていることが予測できる。また、関西には関西空港や伊丹空港などの国内・国際空港や各種鉄道のターミナル駅も多く、大阪、京都、奈良、神戸を中心に国内外の観光客が多く集まることが影響してか、「観光政策」(27.3%)も一定の回答があった。「その他」と答えた自治体の自由記述欄からは、安心・安全の地域づくり、教育政策、健康政策、大学との連携といった回答が複数みられた。

図5 「総合戦略の目玉・特徴(回答は3つまで):関西圏の自治体規模別比較」

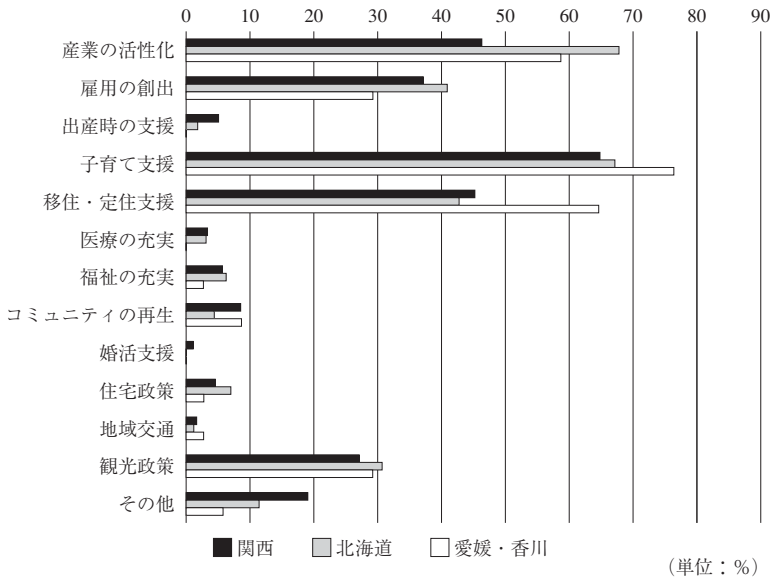


出典:本調査の回答結果をもとに筆者作成

都市規模別にみた場合の特徴として、都市自治体および周辺自治体で特に重要視されているのは「子育て支援」である。同じ子育て世代に対する対策でも、「出産時の支援」より、保育所の充実化などを含む「子育て支

援」が重視される傾向にある。関西地域には京阪神地域で働く世代のベッドタウンが多いため、子育て世代に対する支援をいかに充実化させるかは、各自治体において重要な課題であると判断されていることが示されているとあってよいだろう。一方、過疎自治体は他の都市自治体や周辺自治体と比べて「産業の活性化」や「雇用の創出」に重点が置かれている。地域の活性化において、産業や雇用面の必要性が高いと判断している過疎自治体が多いことが表れている。また、「移住・定住支援」は、人口減少に真っ先に直面している過疎自治体で重視されている。過疎自治体にとって人口を増やすことは重要な課題であることがうかがわれる。また、「観光政策」も過疎自治体が力を入れていることが表れている。過疎自治体が重視するのは、いかに外から人を呼び込むかという観点であることであると考えら

図6 「総合戦略の目玉・特徴（回答は3つまで）：関西圏と他地域との比較」



出典：本調査の回答結果，村上ほか（2017：128），村上ほか（2018：59）をもとに筆者作成

れる。

他の地域と比較においても、特に関西圏で多かった「子育て支援」は、他の地域でも重視されていることがわかる（図6「総合戦略の目玉・特徴（回答は3つまで）：関西圏と他地域との比較」）。ただ、もともとの経済活動や経済圏の規模が大きいため、関西圏において「産業の活性化」は北海道や愛媛・香川ほど多くない。また、「移住・定住支援」は愛媛・香川ほど多くない。さらに、関西圏の都市自治体で多かった、「その他」に含まれる独自政策は他の地域より多く、人口規模の大きい都市圏にある自治体はニーズに合わせた個別政策が積極的に取り組まれてきたものと考えられる。

2) 重要業績指標（KPI）について

「重要業績指標 Key Performance Indicator：KPI）」とは施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標のことである。総合戦略では、国が自治体に対してKPI指標を設定して活用することを求めた。

各自治体はどのようにKPIを設定したのであろうか。設定されたKPIについて最も多いものを聞いたところ、「新たに設定したもの」と答えた自治体が94自治体（54.7%）と最も多かった。また、「既存の数値目標を加工して作成」が39自治体（29.7%）、「行政評価・事務事業評価等、既存の数値目標をそのまま利用」が37自治体（21.5%）と続いた。総合戦略の策定の過程で新たに数値を設定した自治体が多いものの、これまでの政策で用いた数値を何らかの形で使用した自治体も半数以上を占めていることがわかる。限られた時間内で多くの指標を作ることにはコストがかかるために、過去の数値を用いることが有用であると判断されたことが想定される。

続いて、KPI指標の必要性についても聞いた。総合戦略の策定・推進に
46(744) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

における KPI の指標設定については、「必要だと強く思う」（10自治体，5.8%）、「必要だと思う」（81自治体，47.1%）、「どちらかといえば必要だと思う」（53自治体，30.8%）のいずれかを選んだ自治体が83.7%と、必要であるという認識が大半を占めた。KPI 指標は、自治体が施策ごとの進捗状況を確認するのに、一定のメリットがあると感じる自治体が多かったといえる。この傾向は交付金事業における KPI 指標の設定についても当てはまっており、「必要だと強く思う」（4自治体，2.3%）、「必要だと思う」（69自治体，40.1%）、「どちらかといえば必要だと思う」（57自治体，33.1%）のいずれかを選んだ自治体は、75.5%を占めた。

3) 交付金について

まず、地方創生交付金の都道府県別配分状況について、みていきたい。表1「関西2府4県における地方創生交付金（先行型・加速化1次）の配分状況比較」は、各府県の地方創生交付金の先行型および加速化（一次募集のみ）を比較したものである。一人当たりの交付金額を府県別にみると、大阪府や兵庫県は全国平均と比べても低く、奈良県や和歌山県はそれらと比べてかなり高い傾向にあり、過疎自治体を含む府県の方がより一人当たりの交付金も多くなることが示されている。関西圏が全体としては都市圏と分類されるとしても、地方創生交付金に関しては、こうした府県ごとの違いにも目を向ける必要があることがここから明らかである。以下では、こうした違いが存在することを踏まえたうえで、交付金の使途に対する自治体の認識についてみていきたい。

調査では、地方創生先行型交付金と地方創生加速化交付金の使途に関する認識について聞いた。「先行型」の使途については、「かなり使い勝手がよかった」（13自治体，7.6%）、「使い勝手がよかった」（57自治体，33.1%）、「やや使い勝手がよかった」（27自治体，15.7%）のいずれかを選ん

だ自治体が56.4%と半数を上回っている。また、「加速化」の使途についても、「かなり使い勝手がよかった」（6自治体，3.5%）、「使い勝手がよかった」（35自治体，20.3%）、「やや使い勝手がよかった」（40自治体，23.3%），のいずれかを選んだ自治体が47.1%と半数近い。

表1 「関西2府4県における地方創生交付金（先行型・加速化1次）の配分状況比較」

	市町村数	人口 (万人)	先行型				加速化 (1次募集のみ)		合計(千円) 1人当たり
			タイプⅠ		タイプⅡ		件数	金額(千円) 1人当たり	
			件数	金額(千円) 1人当たり	件数	金額(千円) 1人当たり			
全体	1,718	127,09.5	842	23,587,439 185.5円/人	690	6,710,259 52.8円/人	2,798	90,550,444 712.5円/人	120,848,142 950.8円/人
大阪	43	883.9	16	272,722 30.9円/人	11	105,638 12.0円/人	42	1,485,861 168.1円/人	1,864,221 210.9円/人
京都	27	261.0	12	608,915 233.3円/人	12	130,000 5.0円/人	73	2,291,318 877.9円/人	3,030,233 1161.0円/人
兵庫	41	553.5	20	439,345 79.4円/人	18	187,266 33.8円/人	62	2,397,735 433.2円/人	3,024,346 546.4円/人
滋賀	19	141.3	8	495,447 350.6円/人	8	88,286 62.5円/人	41	1,671,634 1183.0円/人	2,225,367 1574.9円/人
奈良	39	136.4	19	468,873 343.7円/人	7	60,312 44.2円/人	38	2,228,548 1670.5円/人	2,757,733 2021.8円/人
和歌山	30	96.4	6	146,701 152.2円/人	13	129,000 133.8円/人	38	1,833,460 1901.9円/人	2,109,161 2187.9円/人

出典：まち・ひと・しごと創生本部ホームページ内の地方創生交付金のページ (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/kouhukin/index.html>, 最終アクセス2019年4月26日) のデータより筆者作成。なお、件数は事業件数であるため、市町村数とは対応関係にない。人口は平成27年度総務省データに基づく。件数は市町村分のみ、金額は府県と市町村分の値を示している。これをもとに、各府県一人当たりの交付金額を示している。

いずれの交付金についても、「やや使い勝手が悪かった」、「使い勝手が悪かった」、「かなり使い勝手が悪かった」のいずれかに当てはまる、使い勝手が悪かったという認識より、「かなり使い勝手がよかった」、「使い勝手がよかった」、「やや使い勝手がよかった」のいずれかに当てはまる、使い勝手がよかったという認識が上回っている。しかし、どの自治体にとっても使いやすかったものとはいえなかったと推定される。この点は、「先48(746) 法と政治 70巻2号 (2019年8月)

行型」と「加速化」のいずれでも「どちらともいえない」を選んだ自治体が3割近いことにも表れている。自由記述欄からは、「手続きが煩雑である」、「計画変更が容易ではない」といった意見がみられた。このため、マンパワーが十分ではない自治体にとって使い勝手があまりよくないという認識が生じた可能性もある。もちろん、どのような点が「使いやすさ」の認識に影響を与えるのかは今後詳しく調べる必要があるものの、どの自治体にとっても使いやすいと感じられるような運用面には改善の余地がある可能性がある。

4. 考察

1) 策定過程や総合戦略について

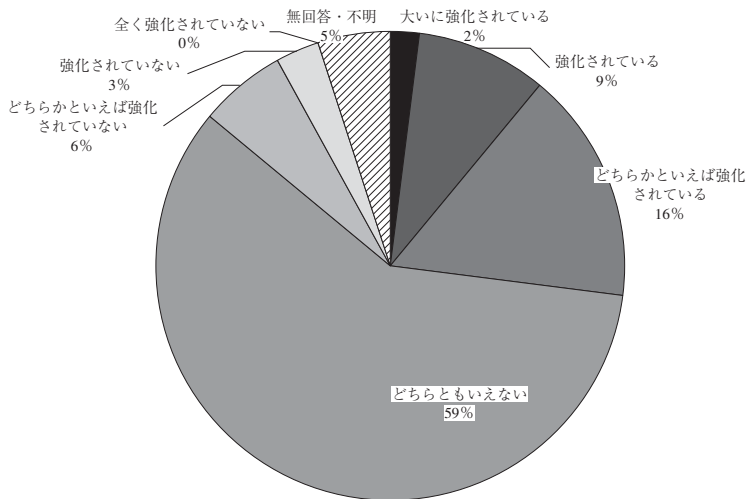
本調査では、策定過程についても多くの項目を設けた。一口に関西圏といっても、府県や自治体ごとの状況には様々な違いがあるため、各自治体 実際にどのように戦略を策定したかに関しては今後個別の調査を行う必要があるものの、他の地域と同様に限られた時間のなかで、様々な工夫をして取り組まれたことがうかがえる。限られた人員による組織体制のなかで、既存のデータあるいは自前のデータを用いつつ、コンサルタント等の外部委託を活用した自治体が多かったといった点は、他の地域と共通する特徴である。

一方、総合戦略の内容について他の地域と比較したところ、全体的な傾向は似ていたものの、関西圏では北海道や愛媛・香川調査と比べて産業の活性化が少ない傾向にあること、また、特に都市自治体では独自の地方創生政策が取り組まれる傾向がみられた。都市自治体を含む関西圏では、産業活性化による地域活性化といった政策ではなく、たとえば安心安全のまちづくりや、美術や芸術に焦点を当てた政策など、人口規模が一定程度ある都市ならではの取り組みがあったものと考えられる。

2) 国と地方自治体の関係

本調査では、国と地方自治体の関係についても質問した（図7「国から各自治体へのコントロールは強化されているか（単一回答）」。「国から各自治体へのコントロールは概して強化されていると感じますか、強化されていない（自治体の自由度が大きくなっている）と感じますか」という質問に対して、「どちらともいえない」と答えた自治体が最も多かった（101自治体，58.7%）ものの，強化されていない（自治体の自由度が大きくなっている）という認識に比べ，強化されているという認識がそれをやや上回っている。

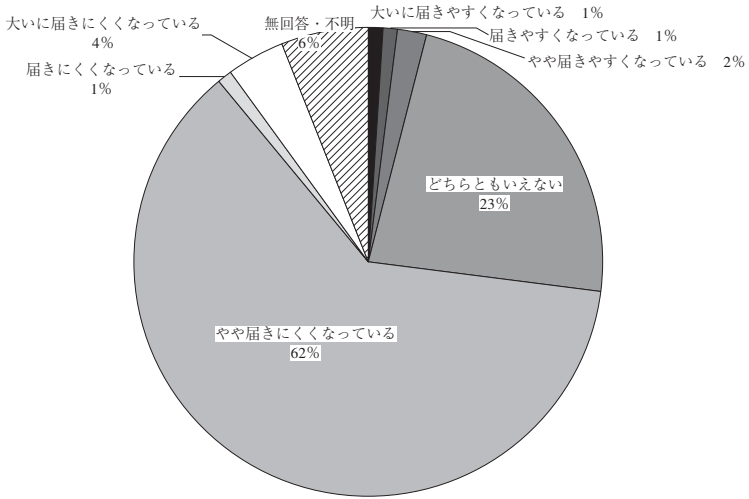
図7 「国から各自治体へのコントロールは強化されているか（単一回答）」



出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

また、「各自治体から国に対する声・要望は，概して届きやすくなっていると感じますか，届きにくくなっていると感じますか」という質問に対しては，「やや届きにくくなっている」と認識している自治体が106自治体（58.7%）と最も多く，全般的に届きやすくなっているという認識に比

図8 「各自治体から国への声は届きやすくなっているか（単一回答）」



出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

べ、届きにくくなっていると感じている自治体が多くなっている（図8「各自治体から国への声は届きやすくなっているか（単一回答）」）。

これら二つの項目については、地方創生政策と切り離して質問していることと、回答項目に変更を加えた程度と聞いたために、北海道や愛媛・香川の地域調査や全国自治体調査と単純に比較することはできない。しかし、⁽⁸⁾こうした違いがあることを踏まえたうえで、全国調査の結果（坂本，2018：96-97）と比較すると、国から各自治体へのコントロールは強化される傾向にあるという点で全国とも共通する回答傾向にあるものの、自治

(8) 本調査ではこの質問について、前述の通り質問票の第二部として聞いた。また、回答項目については、強化されている／強化されていない、届きやすくなっている／届きにくくなっているという二択ではなく、図7および図8に示したように、「大いに強化されている（届きやすくなっている）」から「全く強化されていない（大いに届きにくくなっている）」まで、「どちらともいえない」を含む7段階で問うた。

体から国に対する声や要望は届きにくくなっているという回答が多い点は、⁽¹⁰⁾ 関西圏の回答傾向が全国の傾向とは異なるのではないかと考えられた。

関西圏で各自治体から国に対する声や要望が届きにくくなっているという評価が多い傾向になった理由については、今後詳しく検討する必要があるが、回答の理由や具体例について聞いた自由記述欄をみると、地方創生政策との関係で提出資料の多さや資料の煩雑さ、計画修正の際の手続きの煩雑さなどを挙げている自治体が多かった。⁽¹¹⁾ 地方創生政策をはじめ、自治体から国に対して直接連絡を取るチャンネルは広がっているが、こうした要望を国に伝えているにも関わらず、状況があまり改善されない状況が、自治体の声が国に対して「届きにくくなっている」と感じさせている一因になった可能性があると考えられる。

3) 地方創生への評価

各自治体にとって地方創生政策はどのような意味があったのであろうか。一言でいえばどのように評価されるかを聞いた(図9「各自治体による地方創生への評価(単一回答):関西圏における自治体規模別比較」)。「地方

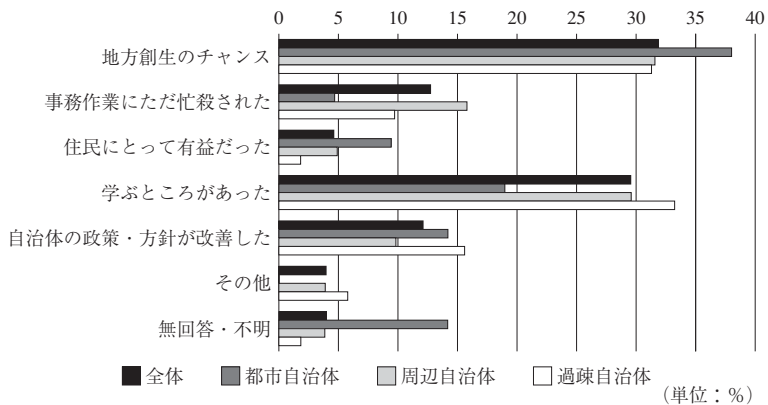
(9) 問: 全般的に国から市町村に対する統制(制約)は強まっていると感じますか(単純回答)(n=1342)「強まっている」9.7%, 「どちらかと言えば強まっている」54.4%, 「どちらかと言えばゆるくなっている」32.3%, 「ゆるくなっている」0.2%, 「無回答・不明」3.4% (坂本, 2018: 97)。

(10) 問: 全般的に市町村から国に対する要望は届きやすくなっていると感じますか。(単数回答)(n=1342)「届きやすくなっている」3.8%, 「どちらかと言えば届きやすくなっている」62.0%, 「どちらかと言えば届きにくくなっている」29.1%, 「届きにくくなっている」3.1%, 「無回答・不明」2.0% (坂本, 2018: 96)。

(11) 本調査の第二部は第一部と独立した問いとして設定したにも関わらず、質問数等の関係で第一部の地方創生政策と関連付けて回答された傾向にあることは否定できず、この点も今後の課題である。

創生のチャンス」と答えた自治体（55自治体，32.0%）と前向きにとらえた自治体が最も多かった。また、「学ぶところがあった」と答えた自治体（51自治体，29.7%）も多く、職員にも前向きにとらえられていることがわかる。地方創生政策によって、「自治体の政策・方針が改善した」とする21自治体（12.2%）もあり、この政策が自治体の政策・方針を振り返り改善の契機となったという意味を持つことも示されている。一方で、「事務作業にただ忙殺された」とする22自治体（12.8%）というネガティブな評価も一定数あった。これは、前述した提出資料や手続きの煩雑さ、職員の数や必要な情報の不足が要因と考えられる。

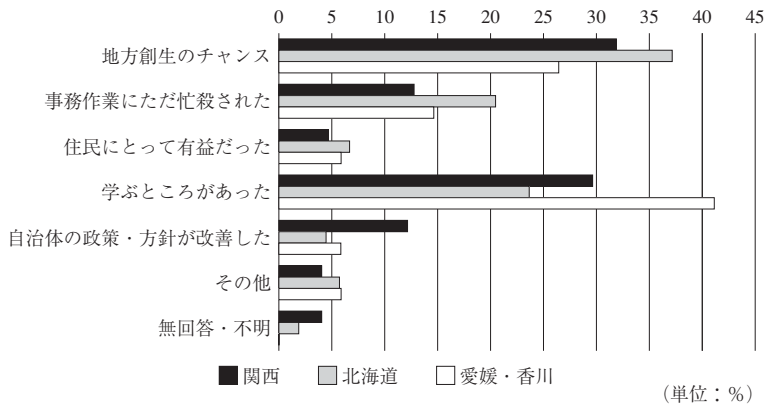
図9 「各自治体による地方創生への評価（単一回答）：関西圏における自治体規模別比較」



出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

自治体の規模別にみた場合、都市自治体においても「地方創生のチャンス」とした回答割合が比較的高かった。地方創生政策は予算規模が大きかったことから、都市自治体にとっても地方創生関連の補助金を受け取るチャンスであったと受け止められた可能性が考えられる。また、「学ぶところがあった」という回答は周辺自治体や過疎自治体に高く、「自治体の政策・

図10 「各自治体による地方創生への評価（単一回答）：関西圏と他地域との比較」



出典：本調査の回答結果および村上ほか（2018：67）をもとに筆者作成

方針が改善した」という回答は都市自治体や過疎自治体において比較的高かった。これらは、地方創生政策が自治体に何らかの示唆や気づきをもたらした、ポジティブな評価につながったと考えられる。一方、周辺自治体では特に「事務作業にただ忙殺された」というネガティブな評価が比較的高かった。今後詳しく検討する必要があるが、こうした自治体ではそれほど深刻な人口減少に直面せず、職員数や総合戦略の策定期間が限られる中で、地方創生政策に取り組むことになったという、自治体が置かれた環境がネガティブな評価につながったことが可能性として考えられる。

他の地域と比較しても、関西圏では「地方創生のチャンス」や「学ぶところがあった」といったポジティブな回答割合が多く、「事務作業に忙殺された」といったネガティブな回答割合が低いことから、地方創生が前向きにとらえられていたことがうかがえる（図10「各自治体による地方創生への評価（単一回答）：関西圏と他地域との比較」）。また、他の地域と比べて「自治体の政策・方針が改善した」とする回答割合もやや高い。総

合戦略では具体的な政策内容が求められたほか、個別の項目についての KPI 指標の設定など国から求められた項目が多岐にわたった。戦略の策定そのものは、自治体にとっての負担となった可能性があるものの、関西圏のように一定の経済圏と人口規模を有する地域においても、自治体の人口減少への政策や個別の方針や見直す機会となった可能性があることがうかがえる。

5. 終わりに

本稿では、関西圏における地方創生政策の受け止めと総合戦略の策定に関する特徴を明らかにすることを目的として、調査の方法を紹介した（2）のちに、結果全体について先行研究とも可能な限り比較しながら分析してきた（3，4）。

その取り組みや受け止めの特徴として、以下の点があげられよう。関西圏の各自治体において地方創生政策を担当した地方創生担当部局は、新設されたものではなく、何らかの形で既存の部署を活用された組織である傾向が強く、限られた人員で運営されていた。また策定した総合戦略に対しては積極的に取り組み、既存の総合計画とは別のものとして位置づけられた自治体がやや多かった。各自治体が総合戦略を策定する過程において、府県庁は情報提供や、国へのコンタクトの仲介を行う傾向がみられた。また、各自治体は人員や策定期間が限られる中、外部のコンサルタントや、RESAS のような新しいデータではなく既に自治体が有しているデータを活用して総合戦略を策定する傾向がみられた。総合戦略をまとめる過程では周辺自治体の担当者同士は事務的な情報交換・相談が行われたことが多く、こうした取り組みの結果として周辺自治体との連携がやや促進されたと認識される傾向にあった。

総合戦略の内容については、全体的な傾向として子育て支援政策が多い

こと、移住定住政策はそこまで多くなく、特に都市自治体において独自の政策がみられることが特徴的であった。戦略内で用いられた KPI 指標については、新たに設定されたものが多く、これらの必要性についても認識される傾向にあった。こうした総合戦略を受けて決定された交付金額は府県ごとに大きな違いがみられた。交付金の使い勝手についてはポジティブな回答も半数程度見られたものの、そうではない回答も半数近かったことから、運用面で改善の余地がある可能性がある。国と自治体との関係については、さらなる分析が必要であるがこうした計画策定や交付金の使い方への要望が声として届いているか否かも、自治体から国への認識に影響を与えている可能性が考えられる。

さらに本稿では関西地域の特徴として、人口規模が大きい都市自治体を有する都市圏であることをあげ、地方創生政策がこうした人口規模や経済規模の大きな地域で有した意義を明らかにしようとした。総合戦略の特徴として、たとえば子育て支援政策が重視されたことや、産業の活性化といった他の人口減少地域に比較的好くみられる政策とは異なる独自の政策を行おうとしたことは、傾向として読み取れた。しかし、たとえば組織体制や外部コンサルタントの活用など、他の地域との共通点も多かった。⁽¹²⁾ 地方創生政策は、各自治体の地域事情に合った先駆的な取り組みを促進しようとした政策でありながら、こうした共通の取り組みがみられたことは、少なからずその結果に影響を与えたと考えられる。各自治体が地方創生政策に取り組む際に、どのような要因によってどのような共通性が見出されたのかについて明らかにすることは今後の課題といえる。

最後に、本分析では関西圏全体の傾向を読み取ることを目的としたため、

(12) 村上ほか(2018)や坂本(2018)においても、府県が異なっても地方創生政策への各自治体の取り組みについて、共通する特徴がみられることが指摘されている。

府県ごとの違いは検討しなかった。一口に関西圏といっても、各自治体の人口規模や自治体を取り巻く地理的な条件は異なるため、これらの条件が総合戦略策定の過程で府県庁が果たした役割や、総合戦略の内容そのものに与えた影響は異なると考えられる。このため、関西圏における府県および地域ごとの違いを明確にすることも今後の課題である。

【謝辞】

本稿で用いたアンケート調査では、関西地域において地方創生政策に携わられている多くの自治体職員の方々にご協力をいただいた。また、本稿執筆の過程で、一部の自治体職員の方にインタビューをおこなった。貴重な時間を提供してくださった職員の方々に改めてお礼申し上げます。

参考文献

- 大西のぶえ（2015）「大阪における『地方創生』の意義：東京一極集中の是正に向けて」『日本不動産学会誌』第29巻第2号：61-67.
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根（2018）『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店.
- 関西経済連合会 都市創造・文化・観光委員会関西都市圏における都市施策研究会（2011）『関西都市圏における都市施策の調査研究報告書』公益社団法人関西経済連合会.
- 国土交通省（2015）『平成26年度 国土交通白書』国土交通省.
- 坂本誠（2018）「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題：『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて」『自治総研』474号：76-100.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美（2017）「『地方創生』は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」『年報公共政策学』第11号：119-137.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美（2018）「『地方創生』は地域に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査結果の基礎集計と予備的考察」『年報公共政策学』第12号：49-72.

Regional Revitalization Policy in Japan : Analysis of Municipal Questionnaire Survey Results in Six Prefectures in the Kansai Region

Yuki HAYAKAWA

The purpose of the “Regional Revitalization Policy [Local Revitalization Policy]” in Japan is to maintain and revitalize the local community under the 2014 “Act on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan”. This study is based on the results of a questionnaire survey of the regional revitalization policy bureaus of all municipal governments in six prefectures in the Kansai area (Osaka, Kyoto, Hyogo, Shiga, Nara, and Wakayama) from July to October 2018. The study analyzed by the municipal governments’ approach of the policy and the formulation of the “Municipal Comprehensive Strategy”. In order to specify the characteristics in the Kansai region, this study tried to compare the approach of this policy in other regional and national surveys. The results showed that, although there were some differences in the contents of the comprehensive strategy, the process of strategy formulation also had similarities with other regions. Future research should determine the objective behind these approaches and clarify the characteristics of each prefecture in the Kansai area.